RESEARCH HIGHLIGHTS

March 2001 Socio-economic Series Issue 48

REGULATORY FACTORS IN THE RETENTION AND EXPANSION OF ROOMING HOUSE STOCK

Introduction

Rooming houses are one of the least costly forms of transitional and permanent accommodation available to low-income Canadians. There is a growing demand for this type of accommodation due to such factors as growth in single-person households, increasing homelessness and growing student housing needs. At the same time, supply factors such as shrinking vacancy rates, escalating rents, long social housing waiting lists and lack of new social housing development are placing growing pressure on the rooming house sector. Efforts are required to support and encourage the expansion of this sector.

To better understand how provincial and municipal regulations affect the availability of rooming houses, CMHC funded a study that looked at how rooming houses are regulated across Canada. The study focused on conventional rooming houses only, specifically those in which residents occupy individual or shared bedrooms and share common areas, but do not require support care or supervision.

Following a review of Canadian and American literature, the researchers profiled rooming house regulatory practices and conditions in 11 cities selected from five regions:

Atlantic	St. John's, Halifax (and Dartmouth)
Quebec	Québec City, Montréal
Ontario	Ottawa, Toronto (and Etobicoke), Hamilton, Kitchener
Prairies	Winnipeg, Edmonton
British Columbia	Vancouver

The profile research involved four steps: 1) gathering and reviewing published reports on rooming houses; 2) reviewing local bylaws and regulations; 3) interviewing municipal officials in relevant departments; and 4) interviewing other sector stakeholders, such as rooming house operators, student housing centres, social housing providers, tenant groups, and so on.

The profiles include information about regulatory approaches used, the need for rooming houses in each municipality, the availability of rooming house stock and trends in the creation or decline of this stock.

The research report identifies a number of lessons for effective enforcement and outlines innovative regulatory practices adopted by municipalities, such as Edmonton and Winnipeg, to reduce regulatory barriers and costs. It also includes the 11 profiles.

Findings

Literature Review

Generally, the literature addresses rooming house issues separately for each community, with very little comparison between municipalities. Though it does not focus in detail on the effect of regulations on the creation of new units or the retention of existing stock, some key findings and conclusions emerged.

- Municipalities should find a balance between ensuring that safety standards are met and providing affordable housing options.

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

102-00442/

- Municipalities should take steps to slow the conversion of rooming house stock to other forms of accommodation.

- There is a need for licensing and/or registration of rooming houses. Tracking the number of rooming house units is important, as it enables municipalities to evaluate the impact of particular forms of legislation and regulations, and determine whether more or fewer rooming houses are needed. Licensing is recommended as the best means of ensuring units are inspected on a regular basis.

- The cost of meeting regulations and standards must be considered when setting regulations.

Profiles: The Regulatory Environment in 11 Cities

All of the profiled cities have older housing stock and mixed inner areas. As a consequence, they have historically permitted rooming houses and other multiple occupancies, or have had to recognize them because the uses predated the adoption of zoning bylaws.

For the most part, all of them use the same types of regulations, as indicated in Figure 1: zoning; maintenance and occupancy standards; building standards; fire-safety standards; public health standards; and licensing bylaws.

Piecemeal efforts over time have resulted in this multi-layered approach, which is further complicated by both municipalities and provinces enacting their own regulations affecting rooming houses. The process has been one in which new regulations are added, but older regulations are rarely reexamined, reconciled or brought up-to-date.

Many of these regimes overlap by addressing the same issues. Some contradict each other by using different standards or definitions. Each one typically requires a different set of inspectors, often working independently of each other.

The Impact of Regulations on Rooming Houses

Zoning regulations represent by far the principal constraint to rooming houses. Typically, such housing is allowed in older residential areas, particularly those

Figure 1. Summary of Regulatory Regimes Used in the Profiled Cities

	Regulations							Licensing	Inspections	
	Zoning	Maintenance	Fire-Safety			Public Health				
			P	L	O	P	L		R	C
St. John's NF	✓	✓			✓			✓	✓	
Halifax NS	✓	✓	✓							✓
Dartmouth NS	✓	✓	✓					✓	✓	
Québec City QC	✓	✓	✓					✓	✓	
Montréal QC	✓	*	*			*		✓		✓
Ottawa ON	✓	✓	✓			✓		✓	✓	
Toronto ON	✓	✓	✓			✓		✓	✓	
Etobicoke ON	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	
Hamilton ON	✓	✓	✓			✓		✓	✓	
Kitchener ON	✓	✓	✓					✓	✓	
Winnipeg MB	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	
Edmonton AB	✓	*	*			*		✓	✓	
Vancouver BC	✓	✓	✓	✓				✓		✓

* = consolidated regulations (several areas consolidated into single regulatory mechanism)
R = regular inspections
C = inspections on basis of complaint
P = provincial legislation
L = local by-law
0 = other sources

zoned for apartments, but never in single-family and newer residential areas. Many of the municipalities also do not allow rooming houses in their intermediate zones, such as those designated for semidetached units, duplexes and triplexes.

Some cities use supplementary development standards, which severely limit rooming house potential even in older areas. Examples of more restrictive development standards include ones requiring owner-occupancy, minimum distance between rooming houses, excessive on-site parking and large minimum lots or frontages.

Other than zoning, though, regulatory regimes do not appear to represent major impediments. Their adverse impact is felt mainly in adding to the cost of creating and operating a rooming house. In short, it is the multiplicity and complexity of regulations, rather than the effect of any single one, that seems to have the most significant impact.

Maintenance and occupancy bylaws—also known as minimum property standards in some jurisdictions—primarily set standards for the upkeep of existing properties. These are generally the most extensive and far-ranging of all of the regulatory regimes, but at the same time the least technical and specific. Many are directed at protecting the well-being of occupants, but most seem to be directed at preventing the deterioration of older housing stock. In some jurisdictions, rooming houses are governed by the same standards applied to all residences, but in others they are subject to supplementary standards.

These bylaws vary widely in their content and details, but generally cover all or some of the following topics: structural soundness, weather tightness and general state of repair of the building; adequacy of the water supply, plumbing, kitchen and bathroom facilities, heating systems, electrical service, lighting and ventilation; and occupancy standards, such as minimum room sizes and ceiling heights.

Many also address fire-safety issues to some extent (e.g. emergency egress and smoke alarms) and health matters (e.g. sanitary conditions and pest control). This results in potential overlap and conflict with provincial building and fire codes and public health legislation. This is especially true when a city's maintenance bylaws are not updated to reflect more recent and overriding provincial statutes.

Building codes can have an impact when municipalities require the legalization of existing but illegal rooming houses. This happens most often when a property has been converted in an area where the zoning does not permit this type of housing. A city can "grandfather" the use, but this frequently runs into local opposition. Alternatively, it can require full compliance, which involves getting a zoning variance and meeting the building code. Both of these present significant hurdles to legalization and can cause widespread closures when illegal conversions are confronted for the first time.

Fire-safety provisions have a key impact on rooming houses, both because they deal with potentially life-threatening hazards and in terms of cost. These provisions address fire containment, emergency egress, fire suppression, and alarm systems. As part of new construction, these provisions are not that costly or difficult to meet. Older properties being converted to multiple-occupancy buildings, as in the case of rooming houses, usually do not meet contemporary fire-safety standards, and they cannot do so without facing prohibitively expensive upgrades.

To address this, most jurisdictions examined in this study apply only some standards to older converted multi-occupancies. They require compliance with regulations that focus mainly on early warning systems and emergency egress. Fire containment and fire suppression are omitted because of their relatively high cost. These standards are variously described as providing a minimum acceptable alternative, or representing a practical compromise based on what is desirable and what can be achieved within a reasonable cost.

The following fire-safety standards for older buildings stand out in the research as notable examples:

- Ontario municipalities are required to use the retrofit section (section 9.3) of the provincial fire code, which was introduced in 1983 specifically for existing rooming houses in converted properties.
- Winnipeg has its own fire-safety standards for older existing multiple-occupancy rental conversions, introduced in 1986 through its Residential Buildings Fire Safety Bylaw.
- Since 1979, St. John's has used the Life Safety Code prepared by the United States' National Fire Protection Association when dealing with existing multi-occupancy conversions.
- Montréal and Edmonton incorporate fire-safety standards appropriate to older buildings in their consolidated multidisciplinary regulations.

The research did not involve a detailed examination or comparison of alternative standards for older buildings, but enforcement staff who were interviewed consistently expressed the opinion that these regulations were not difficult or costly to meet.

Public health regulations focus primarily on matters associated with sanitation, cleanliness and the condition of bathroom and kitchen facilities. Some also address various related matters—such as occupancy, safety and state of repair—which overlap with other statutes. They appear to be the most variable component in regulating rooming houses. They may be part of a city's maintenance, health or licensing bylaw. In some jurisdictions, as in Ontario, the provisions are derived from provincial public health legislation. In at least one instance, both local and provincial provisions applied.

In a similar vein, the enforcement of public health standards varies most widely. In some jurisdictions, public health officers take no active role in ongoing enforcement and inspections of rooming houses; they are called only when special problems arise. In other jurisdictions, again notably in Ontario, public health officers see themselves as critical front-line inspectors. While this difference can be partly attributed to Ontario's legislation, there is similar legislation in other provinces where the officers take a less active role.

Licensing and Regular Inspections are Essential

Licensing appears to be a key component for effective regulation and enforcement for rooming houses. Most inspectors rely on provisions in municipal licensing bylaws for the right of entry to carry out inspections in an expeditious and regular manner. Without these bylaw provisions, inspectors would have to depend on various provincial statutes, some of which present constraints that could delay or even frustrate inspections.

All of the profiled cities that seem to have effective control of their rooming house stock utilize regular inspections. Two of the cities have reinstated regular inspections after having temporarily inspected complaints only. In both cases, the return to regular inspections was supported by local studies that indicated a deterioration in the condition of rooming houses.

Effective enforcement, then, depends more upon how regulations are enforced than the regulations themselves. However, inspecting rooming houses on a regular basis in a cost-effective and non-intrusive manner may require consolidating regulations or integrating inspections.

Consolidating regulations and/or inspections is seen by many of those interviewed as an important step toward establishing a positive working relationship with rooming house operators. Such operations must be regulated, but also treated as legitimate businesses providing an important form of housing. While perhaps difficult to prove, it seems that those municipalities taking an erratic and heavy-handed approach to regulation and enforcement continue to have the most problems.

Innovative Approaches

Both Edmonton and Winnipeg have introduced innovative reforms that establish important precedents for other cities. In each case, they were concerned principally in dealing with a large stock of unregulated and rundown rooming houses. Their purpose was to facilitate the legalization and retention of these properties, while ensuring they met at least minimum safety and other standards.

Edmonton consolidated all of its regulations affecting rooming houses into one comprehensive and carefully considered set of standards in 1994. The document is more understandable to landlords and operators, and the standards offer significant cost benefits. In comparison with new construction requirements, particularly fire-safety standards, savings are estimated at 50 per cent to 75 per cent. Montréal has taken a similar but somewhat more limited approach.

In 1995, Winnipeg established a Rooming House Branch, with staff having expertise in zoning, fire-safety, property maintenance, building construction and public health. Inspectors are trained in nearly all facets of the applicable requirements and can carry out all-purpose inspections. Staff in other departments, such as fire and health, are not involved unless called to address a special problem.

Conclusions

Existing regulations appear to address rooming houses as a source of poor housing conditions and social disturbance, not as a source of affordable housing. Rooming houses are to be temporarily tolerated but certainly not encouraged.

The study reveals a wide range of practices in the regulation of rooming houses in Canada's major urban centres. It shows that individual regulations for the most part are not an impediment in themselves, but collectively they present a complex and confusing environment.

The research further indicates that the basis for effectively regulating rooming houses is in enforcement, with consolidation of regulations and/or integration of inspections proving beneficial.

Most of the cities have continued to use the same regulations and practices for many years. Only Edmonton, Winnipeg and, to a lesser extent, Montréal have made particularly innovative changes in how they deal with rooming houses. The researchers suggest their initiatives in consolidating regulations and inspections provide relevant precedents for other cities.

Both the literature and profile research emphasize the need for a coordinated approach. All municipal departments involved (fire, bylaw, buildings, social assistance, etc.) should work together to ensure they achieve maximum benefit and do not conflict with or duplicate each other's efforts.

Project Manager: Anna Lenk

Research Consultants: The Starr Group Inc. in association with Richard Drdla Associates

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the *National Housing Act*, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

The **Research Highlights** fact sheet is one of a wide variety of housing-related publications produced by CMHC.

For a complete list of **Research Highlights**, or for more information on CMHC housing research and information, please contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, ON K1A 0P7

Telephone: 1 800 668-2642
FAX: 1 800 245-9274

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc-schl.gc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. CMHC assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

60975

LE POINT EN RECHERCHE

mars 2001 Série socio-économique Numéro 48

FACTEURS DE LA RÉGLEMENTATION QUI INFLUENCENT LE MAINTIEN ET L'EXPANSION DU PARC DE MAISONS DE CHAMBRES

Introduction

Les maisons de chambres sont l'une des formes de logement temporaire et permanent les moins coûteuses offertes aux Canadiens à faible revenu. La demande de logements de ce type est en hausse à cause de facteurs tels que l'augmentation du nombre de ménages d'une personne, de sans-abri et d'étudiants à la recherche d'un logement. Parallèlement, des facteurs reliés à l'offre comme la diminution des taux d'inoccupation, l'escalade des loyers, les longues listes d'attente pour le logement social et l'absence de production de logement social neuf exercent des pressions croissantes sur le secteur des maisons de chambre. Des efforts s'imposent afin de soutenir et d'encourager l'expansion de ce secteur.

Afin de mieux comprendre l'influence des règlements provinciaux et municipaux sur l'offre de maisons de chambres, la SCHL a financé une étude sur la réglementation de ce type de logement au pays. L'étude a focalisé sur les maisons de chambres traditionnelles seulement, soit celles qui répondaient aux critères suivants : les résidents occupent des chambres individuelles ou communes, ils partagent des aires communes et ils ne nécessitent pas de soins ou de surveillance.

Après un examen de la documentation au Canada et aux É.-U., les chercheurs ont dressé un profil des pratiques et des conditions en matière de réglementation des maisons de chambre dans 11 villes choisies parmi cinq régions :

Atlantique	St. John's, Halifax (et Dartmouth)
Québec	Québec, Montréal
Ontario	Ottawa, Toronto (et Etobicoke), Hamilton, Kitchener
Prairies	Winnipeg, Edmonton
Colombie-Britannique	Vancouver

Le profil de recherche comportait quatre étapes : 1) réunir et examiner des rapports publiés sur les maisons de chambres; 2) examiner les règlements locaux; 3) interviewer les représentants municipaux des services pertinents; 4) interviewer d'autres intervenants du secteur tels que les exploitants de maisons de chambres, les centres de logement pour étudiants, les organismes de logements sociaux, les organismes de locataires, etc.

Les profils comprennent de l'information sur les méthodes réglementaires utilisées, les besoins en matière de maisons de chambres dans chaque municipalité, l'offre de maisons de chambres et les tendances relatives à la production ou à la diminution de ce parc.

Le rapport de recherche contient un certain nombre d'exemples d'applications efficaces et décrit des pratiques novatrices sur la réglementation adoptées par les municipalités, comme c'est le cas à Edmonton et à Winnipeg, pour réduire les obstacles réglementaires ainsi que les coûts. Le document contient aussi les 11 profils.

Résultats des recherches

Examen de la documentation

En général, la documentation aborde les questions propres aux maisons de chambres du point de vue d'une seule municipalité, sans faire beaucoup de comparaisons d'une municipalité à l'autre. Bien que les travaux n'aient

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

pas focalisé de manière détaillée sur les effets des règlements sur la production de maisons de chambres ou sur le maintien du stock existant, certains conclusions clés ont pu être tirées.

- Les municipalités doivent trouver un équilibre entre l'application des normes de sécurité et l'offre d'options de logement abordables.

- Les municipalités doivent prendre des mesures afin de ralentir la conversion du stock de maisons de chambres en d'autres formes de logement.

- Il faudrait que les maisons de chambres soient assujetties à un processus d'octroi de permis ou d'enregistrement. Il est important de connaître le nombre de maisons de chambres car ces données permettent aux municipalités d'évaluer les effets de certains types précis de mesures législatives et de règlements, et de déterminer si le nombre de maisons de chambres est adéquat. Un processus d'octroi de permis constitue le meilleur moyen de s'assurer de l'inspection régulière des logements.

- On doit tenir compte des coûts relatifs au respect des règlements et des normes avant d'établir ces derniers.

Profils : La réglementation dans 11 villes

Toutes les villes dont le profil a été dressé possèdent un stock de logements anciens et un centre-ville composé de logement variés. Par conséquent, on y a permis l'aménagement de maisons de chambres ainsi que d'autres types d'occupation collective, ou bien il a fallu reconnaître ces types de logement parce que leur utilisation était antérieure à l'adoption de règlements de zonage.

Dans la plupart des cas, on utilise le même type de règlements, tel qu'indiqué dans la figure 1 : zonage; normes d'entretien et d'occupation; normes de construction;

Figure 1. Sommaire des régimes de réglementation utilisés dans les villes ayant fait l'objet d'un profil

	Règlements							Permis	Inspections	
	Zonage	Entretien	Sécurité incendie			Santé publique				
			C	D	E	C	D		A	B
St. John's, T.-N.	✓	✓			✓			✓	✓	
Halifax, N.-É.	✓	✓	✓							✓
Dartmouth, N.-É.	✓	✓	✓					✓	✓	
Québec, Qc	✓	✓	✓					✓	✓	
Montréal, Qc	✓	*	*			*		✓		✓
Ottawa, Ont.	✓	✓	✓			✓		✓	✓	
Toronto, Ont.	✓	✓	✓			✓		✓	✓	
Etobicoke, Ont.	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	
Hamilton, Ont.	✓	✓	✓			✓		✓	✓	
Kitchener, Ont.	✓	✓	✓					✓	✓	
Winnipeg, Man.	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	
Edmonton, Alb.	✓	*	*			*		✓	✓	
Vancouver, C.-B.	✓	✓	✓	✓				✓		✓

* = règlements regroupés (plusieurs domaines regroupés dans un même mécanisme de réglementation)
A = inspections régulières
B = inspections découlant d'une plainte
C = mesures législatives provinciales
D = règlement local
E = autres sources

normes de sécurité incendie; normes de santé publique; règlements sur l'octroi de permis.

Les efforts fragmentaires déployés au fil du temps ont débouché sur cette méthode à niveaux multiples qui est compliquée davantage par l'adoption de règlements sur les maisons de chambres, tant par les municipalités que les provinces. Dans ce processus qui a consisté à ajouter de nouveaux règlements, on a rarement fait l'examen, le rapprochement ou la mise à jour des anciens règlements.

Bon nombre de ces régimes se chevauchent en abordant les mêmes questions. Certains se contredisent en faisant appel à des normes ou à des définitions différentes. Chacun nécessite habituellement des inspecteurs différents qui travaillent indépendamment les uns des autres.

Effets de la réglementation sur les maisons de chambres

Les règlements de zonage représentent de loin la principale contrainte imposée aux maisons de chambres. Habituellement, ce type de logement est permis dans les anciens secteurs résidentiels, en particulier ceux qui sont zonés pour la construction d'appartements, mais jamais dans les secteurs pour logements individuels et les secteurs résidentiels récents. De plus, de nombreuses municipalités interdisent l'aménagement de maisons de chambres dans leurs zones intermédiaires comme celles qui sont désignées pour la construction de logements jumelés, de duplex et de triplex.

Certaines villes utilisent des normes d'aménagement supplémentaires qui limitent sévèrement la possibilité de produire des maisons de chambres, même dans les anciens secteurs. À titre d'exemples de normes d'aménagement restrictives, mentionnons l'occupation par le propriétaire-occupant, la distance minimale entre les maisons de chambres, l'obligation d'aménager de grands stationnements et les dimensions minimales élevées des terrains ou des façades.

Exception faite du zonage, les régimes de réglementation ne semblent pas créer d'obstacle majeur. Leur effet négatif se fait surtout ressentir au niveau de l'accroissement des coûts de production et d'exploitation d'une maison de chambres. En bref, c'est la multiplicité et la complexité des règlements plutôt que l'effet d'un seul d'entre eux qui semble avoir le plus de répercussions.

Les règlements d'entretien et d'occupation — qu'on appelle aussi les normes minimales pour les bâtiments résidentiels dans certaines municipalités — établissent essentiellement les normes d'entretien des propriétés existantes. Habituellement, il s'agit des régimes réglementaires les plus étendus qui, en même temps, sont les moins techniques et les moins précis. Si un bon nombre d'entre eux sont destinés à protéger le mieux-être des occupants, la plupart semblent conçus afin d'empêcher la détérioration du vieux parc de logements. Dans certaines municipalités, les maisons de chambres sont régies par les mêmes normes que le secteur résidentiel, mais dans d'autres, elles sont assujetties à des normes supplémentaires.

Ces règlements varient grandement sur le plan du contenu et des détails, mais ils peuvent généralement couvrir jusqu'à la totalité des sujets suivants : la solidité structurale, l'étanchéité et l'état général du bâtiment; l'approvisionnement en eau potable, la plomberie, la cuisine et la salle de bains, les installations de chauffage, l'installation électrique, l'éclairage et la ventilation; les normes d'occupation minimales sur la taille des pièces et la hauteur des plafonds, par exemple.

Bon nombre de règlements abordent aussi, jusqu'à un certain point, les questions de sécurité incendie (p. ex. les sorties de secours et les avertisseurs de fumée) et de santé (p. ex. les conditions sanitaires et l'extermination des insectes et des animaux nuisibles). Il en découle des possibilités de chevauchement et de conflit avec les codes du bâtiment et de prévention des incendies des provinces et les mesures législatives sur la santé publique. C'est particulièrement vrai lorsque les règlements d'entretien d'une municipalité ne sont pas mis à jour afin de refléter les lois provinciales plus récentes ou dérogatoires.

Les codes du bâtiment peuvent avoir des répercussions lorsque les municipalités exigent la légalisation des maisons de chambres existantes illégales. Cette situation se produit le plus souvent lorsqu'une propriété a été convertie dans un secteur où le zonage ne permet pas ce type de logement. Une municipalité peut consentir un droit acquis, mais cette pratique se bute souvent à une opposition au niveau local. Ou bien, la maison doit être parfaitement conforme, ce qui nécessite l'adoption d'une variation au zonage et le respect du code du bâtiment. Dans les deux cas, il s'agit d'obstacles importants à la légalisation qui peuvent causer de nombreuses fermetures la première fois que les conversions illégales sont constatées.

Les modalités de sécurité incendie ont un grand impact sur les maisons de chambres parce qu'elles touchent des risques qui mettent possiblement la vie en danger et qu'elles influencent les coûts. Ces modalités abordent le confinement et la suppression des incendies, les sorties de secours et les avertisseurs. Ces modalités ne sont pas aussi coûteuses ni aussi difficiles à appliquer dans le cas

d'une construction. Habituellement, les anciennes copropriétés converties en collectifs, comme c'est le cas des maisons de chambres, ne répondent pas aux normes contemporaines de sécurité incendie, et elles ne peuvent s'y conformer sans rénovations extrêmement coûteuses.

Pour aborder ce problème, la plupart des municipalités examinées dans le cadre de la présente étude n'appliquent que certaines normes seulement aux propriétés anciennes converties en collectifs. Ces municipalités exigent le respect de normes qui focalisent surtout sur les systèmes d'alerte rapide et les sorties de secours. Le confinement et la suppression des incendies sont exclus à cause de leurs coûts relativement élevés. Dans les diverses descriptions que l'on donne de ces normes, on affirme qu'elles offrent une solution de rechange minimale et acceptable ou qu'elles représentent un compromis pratique par rapport à ce qui est souhaitable et ce qui est réalisable à coût raisonnable.

Il est ressorti de la recherche des exemples marquants en matière de normes de sécurité incendie pour les bâtiments anciens :

- Les municipalités ontariennes doivent utiliser la section sur la rénovation (section 9.3) du code de prévention des incendies provincial publié en 1983 afin de traiter précisément des propriétés converties en maisons de chambres.

- Winnipeg possède ses propres normes de sécurité incendie pour les conversions de collectifs locatifs anciens, qui ont été établies en 1986 par l'entremise de son règlement de sécurité incendie dans les bâtiments résidentiels.

- Depuis 1979, St. John's a utilisé le Life Safety Code préparé par la National Fire Protection Association des É.-U. lorsqu'il s'agissait de conversions de collectifs existants.

- Montréal et Edmonton incorporent des normes de sécurité incendie propres aux bâtiments anciens dans leurs règlements multi-disciplinaires regroupés.

La recherche n'a pas comporté d'examen ou de comparaison détaillé des normes de remplacement pour les bâtiments anciens. Par contre, le personnel chargé de l'application interviewé a affirmé de manière unanime que ces règlements n'étaient ni difficiles ni coûteux à respecter.

Les règlements sur la santé publique focalisent principalement sur les questions de salubrité et de propreté ainsi que sur l'état des salles de bains et des cuisines. Certains abordent aussi des questions connexes — telles que l'occupation, la sécurité et l'entretien — qui chevauchent d'autres lois. Il semble qu'il s'agisse de la composante la plus variable de la réglementation sur les maisons de chambres. Cet aspect peut faire partie des règlements sur l'entretien, la santé ou l'octroi de permis d'une municipalité. Dans certaines municipalités, comme c'est le cas en Ontario, les modalités sont tirées des mesures législatives provinciales sur la santé publique. Il existe au moins un cas où les modalités locales et provinciales sont appliquées.

Dans un même ordre d'idées, les normes de santé publique sont celles dont l'application varie le plus. Dans certaines municipalités, les agents de la santé publique ne jouent aucun rôle actif relativement à l'application des règlements et à l'inspection des maisons de chambres; on ne fait appel à eux qu'en cas de problème. Dans d'autres municipalités, comme en Ontario encore une fois, les agents de la santé publique se voient comme des inspecteurs de première ligne. Si cette différence est en partie attribuable aux mesures législatives ontariennes, il existe des lois semblables dans d'autres provinces où les agents jouent un rôle moins actif.

L'octroi de permis et les inspections courantes sont essentiels

L'octroi de permis semble être une composante clé pour l'adoption et l'application de règlements efficaces sur les maisons de chambres. La plupart des inspecteurs font appel aux modalités des règlements municipaux sur l'octroi de permis pour accéder aux bâtiments afin d'y mener rapidement et régulièrement des inspections. Sans ces modalités, les inspecteurs seraient obligés de se tourner vers diverses lois provinciales dont certaines présentent des contraintes susceptibles de retarder ou d'empêcher les inspections.

Tous les villes dont le profil a été établi et qui semblent posséder un contrôle efficace de leur stock de maisons de chambres utilisent les inspections régulières. Deux villes ont rétabli les inspections régulières après s'être contentées d'en faire seulement en cas de plainte. Dans les deux cas, la reprise des inspections régulières s'est appuyée sur des études locales qui ont indiqué une détérioration des maisons de chambres.

Ainsi, l'efficacité des règlements dépend davantage du mode d'application employé que des règlements eux-mêmes. Toutefois, l'inspection des maisons de chambres de manière régulière, efficiente et sans intrusion peut nécessiter le regroupement des règlements ou l'intégration des inspections.

Selon bien des personnes interviewées, le regroupement des règlements ou des inspections constitue une étape importante dans l'établissement de rapports positifs avec les exploitants de maisons de chambres. Si ces activités doivent être régies, il faut aussi les traiter comme une entreprise légitime qui fournit un important type de logement. Bien que ce soit difficile à prouver, il semble que ce sont les municipalités qui adoptent une méthode erratique et sévère en matière de règlement et d'application qui continuent d'éprouver le plus de problèmes.

Méthodes novatrices

Edmonton et Winnipeg ont entrepris des réformes novatrices qui établissent des précédents importants pour les autres villes. Dans chaque cas, ces villes étaient surtout préoccupées par le fait qu'elles disposaient d'un important stock de maisons de chambres non réglementées et détériorées. Leur but consistait à faciliter la légalisation et le maintien de ces propriétés tout en s'assurant qu'elles respectent au moins les normes minimales au niveau de la sécurité et des autres aspects.

En 1994, Edmonton a regroupé tous ses règlements concernant les maisons de chambres en un seul jeu de normes global établi judicieusement. Le document est plus facile à comprendre pour les propriétaires-bailleurs et les exploitants, et les normes offrent d'importants coûts-avantages. Comparativement aux exigences applicables au logement neuf, en particulier les normes de sécurité incendie, les économies peuvent atteindre de 50 % à 75 %. Montréal a adopté une méthode semblable quoique plus limitée.

En 1995, Winnipeg a créé un service chargé des maisons de chambres et doté de personnel possédant des compétences en zonage, en sécurité incendie, en entretien et en construction de bâtiments ainsi qu'en santé publique. Les inspecteurs sont formés sur pratiquement tous les aspects des exigences applicables et ils peuvent accomplir des inspections générales. Le personnel des autres services, comme la santé et la sécurité incendie, ne participe que si on lui soumet un problème spécial.

Conclusions

Les règlements existants semblent traiter les maisons de chambres comme s'il s'agissait d'un logement inférieur et d'une nuisance publique, et non comme une source de logement abordable. Les maisons de chambres doivent être temporairement tolérées mais certainement pas encouragées.

L'étude révèle une vaste gamme de pratiques dans la réglementation des maisons de chambres situées dans les grands centres urbains du pays. Elle montre que les règlements individuels ne constituent pas, pour la plupart, un obstacle comme tel, mais que collectivement, ils créent un milieu complexe qui prête à confusion. La recherche révèle de plus que la clé d'une réglementation efficace des maisons de chambres se trouve dans l'application, et que le regroupement des règlements ou l'intégration des inspections se révèlent bénéfiques.

La plupart des villes ont continué d'appliquer les mêmes règlements et pratiques pendant bien des années. Seules les villes d'Edmonton, de Winnipeg et, dans une moindre mesure, de Montréal ont apporté des changements particulièrement novateurs à leur façon de traiter les maisons de chambres. Selon les chercheurs, les initiatives prises par ces villes pour le regroupement des règlements et des inspections fournissent aux autres villes des précédents pertinents.

Tant la documentation que la recherche sur le profil mettent en évidence la nécessité d'adopter une méthode coordonnée. Tous les services municipaux concernés (incendie, règlements, construction, aide sociale, etc.) doivent travailler ensemble afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles et de ne pas chevaucher ni contrecarrer les efforts des autres.

Directeur de projet : Anna Lenk

Consultants de recherche : The Starr Group Inc.
en association avec Richard Drdla Associates.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB: http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche

LNH 2267

Cette publication contient les renseignements les plus à jour dont disposait la SCHL au moment de sa parution et ces renseignements ont été revus par des experts du secteur de l'habitation. Toutefois, la SCHL n'assume aucune responsabilité pour les dommages, les blessures, les coûts et les pertes pouvant découler de l'utilisation de ces renseignements.